Johann Aeschlimann, Oktober 2026

Artikel

«Selbst in Nordkorea werden Wahlen abgehalten»

Aus den Archiven von 15 Ländern, der EU und der NATO, hat die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) die Geschichte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) dokumentiert. Am 30. Oktober organisieren SGA-ASPE und Dodis dazu eine Aula-Veranstaltung zur Geschichte des schweizerischen OSZE-Engagements in Bern. Dazu ein Gespräch mit Sacha Zala und Thomas Bürgisser, Direktor und Vizedirektor von Dodis.

Was ist Dodis, und was tun Sie?

Zala: Unsere Arbeit als Forschungsstelle der Akademie der Wissenschaften ist es, die Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik zu erforschen. Das Gesetz ermöglicht, die Akten aus dem Schweizerischen Bundesarchiv nach 30 Jahren einzusehen. Das heisst, Thomas und ich wissen zurzeit alles bis zum Jahre 1996, und dann wissen wir nichts, weil die Akten noch nicht zugänglich sind *(lacht)*.

30 Jahre – das heisst bis 1996. Was haben Sie über dieses Jahr herausgefunden?

Zala: Weil die Schweiz den Vorsitz der OSZE innehat, haben wir die Geschichte der vorhergehenden KSZE, der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in den

Mittelpunkt gestellt. Wir haben unsere Kollegen und Kolleginnen im Ausland um Akten über die Periode von 1969, als die Sowjetunion einen ersten Versuch unternahm, bis zur feierlichen Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki am 1. August 1975 ersucht. 15 Staaten sowie die Archive der NATO und der EU haben mitgemacht. Die Ergebnisse haben wir in einem ersten Buch zusammengetragen. Das ist in der Tat die grösste internationale Kooperation von Editionsprojekten diplomatischer Dokumente in der Geschichte. Zum ersten Mal haben wir einen multiperspektivischen Blick auf einen Prozess, wir sehen etwa, was die Franzosen, die Kanadier, die Amerikaner damit meinten. Auch aus Israel und Japan, Staaten ausserhalb der KSZE, waren Schwesterprojekte beteiligt. Im September haben wir dazu mit dem EDA eine grosse Konferenz veranstaltet.

Hat Russland mitgemacht?

Zala: Aus Russland haben wir nichts gehört. Die Funkstille herrscht schon seit längerem. Es ist über zehn Jahre her, dass wir die Leute im Netzwerk der Editorinnen und Editoren diplomatischer Dokumente gesehen haben.

Und die Archive aus Staaten des früheren sowjetischen Machtbereichs?

Bürgisser: In den Ländern des ehemaligen Ostblocks gibt es leider noch kaum vergleichbaren Projekte und Ansprechpartner, mit denen wir uns vernetzen könnten. Das einzige Land, das wie wir in systematischer Folge Akten zur Aussenpolitik publiziert, ist Polen. Es hat sich als einziger ehemaliger KSZE-Teilnehmer aus dem Osteuropa an der Publikation beteiligt.

Am 30. Oktober laden Dodis und SGA-ASPE zu einer Veranstaltung über die Rolle der Schweiz in der KSZE ein. Worum geht es da?

Zala: Das ist eine sehr spannende Geschichte. Wir präsentieren an diesem Tag unsere zweite KSZE-Edition, dieses Mal explizit mit schweizerischen Dokumenten für den Zeitraum 1969 bis 1996. Am Nachmittag beginnen wir mit einem Seminar mit drei Historikern und einer Reihe von Zeitzeugen wie Marianne von Grünigen, Hansjörg Renk oder Walter Thurnherr, die die KSZE-Diplomatie der Schweiz mitgestaltet haben. Ich berichte dann in der Hauptveranstaltung am Abend über die Ergebnisse, dann folgt die Podiumsdiskussion mit alt Botschafterin Heidi Tagliavini und Botschafter Christoph Späti.

Warum halten Sie diese Geschichte für dermassen spannend?

Zala: Die KSZE war unglaublich wichtig für die Normalisierung der schweizerischen Aussenpolitik. Ich erzähle Ihnen dazu zwei Anekdoten. Der schweizerische Aussenminister reiste ja früher nie ins Ausland. Aber als im November 1963 der amerikanische Präsident Kennedy ermordet wird, begreift der Bundesrat, dass er nicht wie üblich den Botschafter zur Beerdigung schicken kann, weil die Schweiz dann das einzige Land wäre, das keine höchstkarätige Delegation schickt. Er beschliesst, Bundesrat Wahlen an die Trauerfeier nach Washington zu schicken, hält

aber fest, dass dies eine Entscheidung «sui generis» ohne Präjudizwirkung sei. Wahlen geht nach Washington, und als er zurückkehrt, ist die Schweiz immer noch da *(lacht)*. Am 1. August 1975 reist Aussenminister Graber, der zugleich Bundespräsident ist, nach Helsinki zur Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte, und auch da geht die Schweiz nicht unter. Diese Jahre dazwischen nenne ich die «Sattelzeit» der Schweizer Aussenpolitik, in welcher das alte Regime, wonach Bundesräte nicht ins Ausland gehen, sich langsam normalisiert. Die KSZE ist tatsächlich die erste multilaterale politische Organisation, in die sich die Schweiz voll einbringt. Es herrschte die Doktrin, dass die Schweiz sich nur an technischen Organisation beteiligen könne, nicht aber an politischen.

Das war eine Neutralitätsfrage, nicht wahr?

Zala: In Bern gab – und gibt es bis heute – die «Neutralitätstauben» und die «Neutralitätsfalken». 1969, als die Sowjets den ersten Schritt für eine KSZE machten, gab es zum ersten Mal im EDA einen Konsens. Beide glaubten, dass eine aktive Teilnahme an der Konferenz wegen der Neutralität das Richtige sei. Zum ersten Mal hat sich die schweizerische Diplomatie mit ganz viel Elan hineingeworfen, und mit ganz viel Erfolg. Die Unterzeichnung der Schlussakte fand in Helsinki statt, aber die ganzen Verhandlungen waren eigentlich in Genf. Die Schweiz spielte eine grosse Rolle. In diesem Sinn ist die KSZE für mich wie ein Labor, in dem die Schweiz gelernt hat, dass sie sich aktiv und positiv im multilateralen politischen Umfeld einbringen kann.

Wieso haben die Neutralitätsfalken mitgemacht ?

Bürgisser: Als der Budapester Appell des Warschauer Paktes zur Einberufung einer gesamteuropäische Konferenz erging, waren sie äusserst skeptisch. Rudolf Bindschedler, der grosse Rechtsberater des Politischen Departements, des heutigen EDA, und Professor für Völkerrecht an der Universität Bern, sagte anfänglich: «Was sollen wir hier?» Entspannung bringe sowieso nichts, den Russen könne man nicht trauen. Aber dadurch, dass alle mitmachten, dass es universell war, konnte die Schweiz nicht abseitsstehen und musste sich irgendwie beteiligen. Sie hat das aber sehr zögerlich gemacht.

Wie handhabte man die Neutralität?

Bürgisser: Das erste Projekt, das die Schweiz in die KSZE eingebracht hat, war, typisch für die damalige Zeit, sich die Neutralität anerkennen zu lassen. Das zweite Projekt, das die Schweiz dann eigentlich während der ganzen Zeitphase begleitet hat, war ein Streitschlichtungssystem, mit dem Bindschedler die schweizerische Tradition der Schiedsgerichtsbarkeit aus dem 19. Jahrhundert wieder aufleben lassen wollte. Das hat dann nicht wirklich zu irgendetwas geführt, 1992 erst wurde ein internationaler KSZE-Schiedsgerichtshof in Genf eingerichtet, man hat dort aber noch keinen einzigen Fall deponiert. Das Projekt war jedoch nicht genuin schlecht, es ist auf viele Sympathien gestossen, und es ermöglichte es der Schweiz, sich zu profilieren.

Spielten die Neutralen im KSZE-Prozess nicht eine wichtige Rolle?

Bürgisser: Die Konstellation mit den beiden Machtblöcken in Ost und West gab den Neutralen ein grosses Gewicht. Wenn beide Seiten, Washington und Moskau, nicht von ihrem Standpunkt abrücken, aber dann aber trotzdem gegen Ende einer Verhandlungsphase mal einen Schritt weiterkommen wollten, konnten sie nicht wirklich auf den Gegner zugehen, ohne das Gesicht zu verlieren. Deshalb haben die Neutralen eine ganz wichtige Scharnierfunktion gespielt, weil die Sowjets oder die Amerikaner ihnen sagen konnten: «Okay, wir wären bereit, hier etwas zu machen, aber wir wollen es nicht selbst vorbringen. Macht einen Vorschlag, dann können wir es akzeptieren.»

War das von Anfang an so?

Bürgisser: Von West und Ost kam bereits an den Vorverhandlungen 1972 die Idee, dass die verschiedenen Arbeitsgruppen unter neutraler Schirmherrschaft stehen sollten. Schwedische, österreichische und schweizerische Diplomaten haben diese Rollen übernommen. Bei den Hauptverhandlungen in Genf kam auch Finnland dazu, 1974 das blockfreie Jugoslawien, auch Zypern und Malta und später dann Monaco und Liechtenstein. In dieser Gruppe der N+N – Neutrals and Non-Aligned States – war die Schweiz stark und merkte: Neutralität bedeutet nicht unbedingt Alleingang. Die N+N haben auch eigene Vorschläge eingebracht. Nicht so viele, nicht so erfolgreiche. Schliesslich waren die Interessen innerhalb der Gruppe doch sehr unterschiedlich gelagert.

Was bedeutete das für den Umgang mit der Neutralität?

Bürgisser: Es erleichterte der Schweiz, sich einzubringen. Man befand sich in einem Bereich zwischen vertraut und neu. Man war natürlich immer noch neutral, aber die Neutralität war doch ein wenig anders, deutlich aktiver. Man konnte sie vermehrt als Instrument einsetzen, um schweizerische Interessen zu vertreten.

Zala: Spätestens im Kontext der 1990er Jahre wird die OSZE zu einer Art Surrogat für die Nichtteilnahme am europäischen Integrationsprozess. Nach der Ablehnung des EWR ist die classe politique, wie Blocher sagen würde, völlig desorientiert. Als wir die diplomatischen Dokumente von 1993 aufgearbeitet haben, dokumentierten wir, wie alle Bundesräte wie verrückt ins Ausland reisen und versuchen zu erklären, dass die Schweiz nicht so verschroben ist, wie der Volksentscheid im Ausland empfunden wurde. Sie versuchen, auf gut Wetter zu machen. Die Schweiz ist bis 2002 auch nicht in der UNO, und für den Bundesrat ist es sehr, sehr schwierig zu vermitteln, dass das Land sich trotzdem in der internationalen Politik engagieren möchte. Und dann kommt 1996 der OSZE-Vorsitz. Das ist für die Schweiz politisch sehr zentral. Mit dieser Präsidentschaft kann die Schweiz zeigen, dass sie zwar nicht Teil des europäischen Integrationsprozesses und nicht Teil der UNO ist, aber sich international solidarisch einbringen will. Die Schweiz nimmt diese Rolle sehr ernst und hat im Rahmen dessen, was als ehrliche Maklerin machbar ist, viel geleistet. Sie ist das bisher einzige Land, das dreimal den Vorsitz der OSZE übernommen hat: 1996, 2014 und jetzt wieder 2026. Offenbar macht sie es also nicht so

schlecht.

Können wir kurz auf die Makro-Ebene gehen? Welche Faktoren haben das Zustandekommen des KSZE-Prozesses in den siebziger Jahren ermöglicht?

Bürgisser: Das Zeitalter der sogenannten Entspannungspolitik zwischen den Supermächten war ein Window of Opportunity der Weltpolitik. Mit der KSZE wurde eine Laborsituation geschaffen, in der man etwas experimentieren und ausprobieren konnte. Alle Staaten brachten Ideen ein und ermöglichten mit der Schlussakte etwas, das ein paar Jahre vorher und ein paar Jahre später wohl nicht möglich gewesen wäre.

Zala: Es ist die Zeit der Détente, Willy Brandt, die deutsche Ostpolitik. Das ist ganz wichtig, sonst hätte das nicht funktioniert.

Bürgisser: Auch später hing der Erfolg der KSZE immer von der internationalen Spannungssituation ab. Wenn es keinen Konsens zwischen Washington und Moskau gab, dann konnte man noch so lange verhandeln und noch so kluge Kompromisse einbringen. Es musste in Moskau und Washington der Wille bestehen, dass man den Prozess eine Ebene weiterbringen wollte.

Wie wurde aus der Mächtekonstellation der Entspannung ein Prozess?

Bürgisser: Das Faszinierende an der KSZE ist, dass die Russen sich 1969 unter der von ihnen vorgeschlagenen Sicherheitskonferenz etwas ganz anderes vorgestellt haben. Die haben gedacht, wir machen eine grosse Konferenz mit Händeschütteln, alle bestätigen, dass wir die Herrschaft über Osteuropa behalten dürfen und anerkennen die bei Ende des Zweiten Weltkriegs geschaffenen Grenzen. Vielleicht können wir im Westen nebenbei noch etwas Zwietracht säen, und damit wäre die Sache gegessen. Doch dann hat sich aus der losgetretenen multilateralen Diplomatie eine Dynamik entfaltet, aus der Moskau gar nicht mehr raus konnte. Ich glaube, zwischenzeitlich wären die gerne wieder ausgestiegen. Ich denke, die KSZE nährte sich sehr stark von dieser eigenen Dynamik, die sie entfaltete. Im Zuge der KSZE-Folgekonferenzen von Belgrad 1977/78 und Madrid 1980–1983 verschlechtert sich das internationale Klima immer weiter: Es kommen die sowjetische Invasion in Afghanistan, der NATO-Doppelbeschluss, der Widerstand von Solidarność in Polen… Und trotz der Verschärfung der geopolitischen Spannungen zwischen den Blöcken blieb der Konsens bestehen, dass das, was man mit der KSZE hat, doch besser ist, als wenn man das Ganze wieder über den über den Haufen werfen würde.

Zala: Ganz spannend sind etwa die Dokumente, die unsere polnischen Kollegen zur Gründungsphase KSZE beigetragen haben. Die Sowjets wollten in der KSZE die bestehenden Grenzen festschreiben und merkten dann, dass diese Frage innerhalb des Ostblocks durchaus ganz unterschiedlich betrachtet wurde, beginnend mit der Oder-Neisse-Frage oder auch mit den baltischen Staaten. Moskau musste einsehen, dass seine Verbündeten etwas andere Akzente setzten.

Wie weit haben Einzelne, die sogenannten Staatsmänner, eine Rolle gespielt?

Bürgisser: Die KSZE ist sehr stark personenabhängig, aber vor allem auf subalterner Stufe. Die Verhandlungen waren ja hochkomplex, das Konsensprinzip unter 35 Staaten in den drei Körben Sicherheit, Wirtschaft, Menschenrechte und dem Follow-up, mit all diesen Subkommissionen, Komitees, Folgekonferenzen und Seminaren. Es war etwas sehr Neuartiges für die europäische Diplomatie. Die Aussenministerien wussten auch gar nicht so richtig, welche Leute sie 1972 an die Vorverhandlungen nach Helsinki schicken sollten. In der Schweizer Delegation waren es junge Leute von der Botschaft und der Zentrale in Bern, weil Bundesrat Graber erklärt hatte, man solle einmal die Jungen machen lassen. Eine Schlüsselfigur ist Edouard Brunner, der sich von Anfang an mit den jungen Diplomaten anderer Länder in dieser multilateralen Kongressdiplomatie vernetzt und bis Ende der 1980er Jahre der grosse Stratege der Schweizer KSZE-Politik bleibt, weil er die Materie in- und auswendig kannte. Der französische Verhandlungsführer in Genf, Jacques Andréani, musste sich offenbar seine Instruktionen aus Paris selbst geben, weil sonst niemand eine Ahnung von den Details hatte. Die KSZE war schon ein bisschen eine Diplomatengeschichte, eine Spezialistenangelegenheit, die für Aussenstehende oft undurchsichtig blieb. Das ist wahrscheinlich ein Hauptproblem der KSZE gewesen und ist es bis heute auch bei der OSZE.

Zala: Die Gipfeltreffen boten allerdings durchaus auch den Staatsmännern eine grosse Bühne. In diesen entscheidenden Momenten war auch ein Faktor, dass im Rampenlicht niemand das Gesicht verlieren wollte. Als Bundespräsident Graber 1975 zur Unterzeichnung der Schlussakte nach Helsinki reist, hat er einen Fresszettel mit den Namen von einem Dutzend ausreisewilligen Schweizer Staatsangehörigen sowie Ehepartnerinnen von Schweizern in der DDR dabei. Er geht in einer Konferenzpause zu Parteichef Honecker und sagt ihm wohl sinngemäss: «Und jetzt, weil wir es alle so gut miteinander haben, lass die Leute auf diesem Zettel bitte ausreisen, damit sie in der Schweiz leben können.» Und das hat funktioniert, sie durften ausreisen. Fünf Jahre vorher wäre es undenkbar gewesen.

Lässt sich aus der Geschichte der KSZE etwas lernen?

Zala: Die Geschichte selbst erteilt keine Lektionen. Aber was uns die Geschichte des KSZE-Prozesses zeigt, ist die zentrale Bedeutung offener diplomatischer Kanäle, selbst dann beziehungsweise vor allem dann, wenn in grundlegenden Fragen kein Einverständnis besteht.

Bürgisser: Gerade in den 1980er Jahren, wo die Systemkonfrontation stärker wurde, zeigte sich, wie wertvoll das Forum der KSZE war. Man traf sich, obwohl man überall nur Konflikte hatte, und versuchte dennoch gemeinsam irgendwie zusammenzuarbeiten, auch wenn die Resultate oft minimalst waren.

Dann fiel die Mauer und der sogenannte Ostblock war weg.

Bürgisser: Das war es eine Zeitenwende, in der sich die Parameter ganz grundlegend

veränderten. Eigentlich hätte die KSZE damals ja zukunftsweisend sein können, als gesamteuropäische sicherheitspolitische Organisation, in der alle europäischen Staaten, ob gross oder klein, gleichberechtigt und einvernehmlich miteinander die gemeinsame Zukunft gestalten. Im November 1990 gibt diesen Pariser KSZE-Gipfel, wo ganz eigentlich das «Ende der Geschichte» und eine lichte Zukunft der ewigen Freundschaft, des Friedens, der Demokratie und Zusammenarbeit verkündet wird. Die Pariser Rede von Bundespräsident Koller haben wir auch drin im neuen Band. In dieser Situation war die KSZE allerdings wahnsinnig schlecht aufgestellt. Sie verfügte weder über einen ständigen Sitz noch über ein permanentes Sekretariat oder eine eigenständige Verwaltung. An den Gipfeltreffen von Paris (1990) und Helsinki (1992) begann man damit, die KSZE zu einer Art internationaler Organisation mit Fokus auf Präventivdiplomatie, Konfliktmanagement und Peacekeeping auszubauen. Am Gipfel von Budapest im Dezember 1994 erfolgte dann die Umbenennung in OSZE. Die wichtigen sicherheitspolitischen Dialoge führte man aber in der EU und in der NATO, die den neuen Regierungen und Staaten in Osteuropa mehr zu bieten hatten.

Heute wie damals ist Russland der grosse Brocken. Wie verhielt man sich gegenüber Russland?

Bürgisser: In den neu publizierten Dokumenten zum Schweizer OSZE-Vorsitz 1996 lesen wir von der Problematik, dass Russland in ein europäisches Sicherheitssystem eingebunden werden muss. Dass die OSZE das einzige Forum ist, in dem ein gleichberechtigter Dialog mit Russland möglich ist, und dass man dieses Forum deshalb sehr ernst nehmen muss. Nach Pariser Gipfel 1990 wurde ja rasch klar, dass kein Zeitalter des ewigen Friedens eingeläutet wurde. 1996 hat Aussenminister Cotti als Amtierender Vorsitzender der OSZE sehr grossen Wert daraufgelegt, dass man versucht, Russland einzubinden. Die Schweizer Diplomatie hat auch den russischen Vorschlag von 1994, eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur aufzubauen, sehr ernst genommen.

Welche Rolle spielte das Beharren auf den individuellen Menschenrechten im KSZE-Prozess und welche spielt es heute?

Bürgisser: Die Bedeutung der Menschenrechte war von Anfang an vom Westen vorgegeben. Die Sowjets wollten 1969 diese Sicherheitskonferenz. Sie wollten eine Anerkennung des Status quo und haben auch das ökonomische Element hineingebracht, weil sie Devisen brauchten. Da hat man auf Seite der NATO und der Neutralen sehr bald gesagt: Das hat einen Preis. Und dieser Preis war der sogenannte Korb 3, das waren die Menschenrechte.

1969, als die Sowjets den ersten Vorschlag für eine europäische Sicherheitskonferenz machten, war ein Jahr nach dem Einmarsch des Warschauer Pakts in der Tschechoslowakei.

Zala: Was der Osten durchaus erhalten hat, war die Zementierung des Status quo, die Verschiebung der polnischen Grenze 250 Kilometer nach Westen. Die KSZE hat also aus

sowjetischer Sicht Stabilität gebracht, auch eine Respektabilität, gerade nach dem Einmarsch in die Tschechoslowakei. Dass man mit den kommunistischen Staaten des Ostblocks auf Augenhöhe diskutiert, hat sie legitimiert. Für Moskau war die Schlussakte von Helsinki also in erster Linie ein Erfolg. Korb 3 erschien den Sowjets als Konzession, die man sich leisten konnte. Schon 1949, bei der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, blieb Stalin relativ «chilled». Er wusste, er könne verbal alles zugestehen, weil er am Ende sowieso machen konnte, was er wollte. Aber die KSZE hat meines Erachtens im Bereich der Meinungsfreiheit durchaus eine wichtige Rolle gespielt. Als der Diktator Jaruzelski etwa behauptete, in Polen stünde mit den Menschenrechten alles zum Besten, konnte sich die Solidarność-Bewegung unter Berufung auf die KSZE-Schlussakte dagegen wehren und sagen: «Das stimmt nicht und wir fordern von unserer Regierung die Einhaltung der Bestimmungen von Helsinki.»

Ist das die Eigendynamik des Helsinki-Prozesses, den Sie vorhin ansprachen?

Bürgisser: Die KSZE und die OSZE bewegten sich immer in einem dynamischen internationalen Umfeld. Tatsächlich hat sich dieser Korb 3, die menschliche Dimension, im späten Kalten Krieg zu einer Art trojanischem Pferd entwickelt, das die Dissidentenbewegung im Ostblock enorm bestärkt und so einen Beitrag dazu geleistet hat, dass die kommunistischen Regimes überwunden werden konnten. Auch wenn der Westen und die Neutralen gewisse Hoffnungen bezüglich Korb 3 gehegt hatten, war diese Entwicklung jedoch kaum so beabsichtigt gewesen. Andererseits entwickelte sich vielleicht ab den 1990er Jahren die OSZE ebenfalls zu einer Art trojanischem Pferd Russlands. Bis im Februar 2022 glaubten viele im Westen, dass im Rahmen der OSZE eine Verständigung mit Moskau möglich sein könnte.

Zala: Was als Appeasement zu werten ist, sieht man oft erst im Nachhinein. Ich würde dennoch den normativen Modellcharakter der KSZE nicht unterschätzen. So schwach solche Gebilde auch sind und so wenig sie auch ausrichten können, wenn unter den Grossmächten kein Konsens besteht, so lässt sich dennoch die These aufstellen, dass sie die Grenzen von Richtig und Falsch definieren. Das wurde in der KSZE-Schlussakte gemacht und im Folgeprozess sowie in der OSZE weiterentwickelt. Das ist vielleicht sehr wenig. Aber auf der langen historische Sicht kann es auch sehr viel sein. Es gibt Werte, die so universell werden, dass Diktaturen sie auch dann hochhalten, wenn sie sie mit Füssen treten. Selbst in Nordkorea werden Wahlen abgehalten. Man kann sagen, das sei eine Farce. Aber sie machen es. Und irgendeinmal, habe ich den Eindruck, kann man diese diktatorischen Verhältnisse dann nicht mehr aufrechterhalten.

Geschichte der KSZE
Schweizer KSZE-Dokumente 1996-1996
Veranstaltung SGA-DODIS vom 30. Oktober in Bern